

Municipio de Armenia

Perspectivas Fiscales 2020

INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta la información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 elaborado por el Departamento Administrativo de Hacienda de la Alcaldía de Armenia el presente documento tiene como objetivo mostrar sus perspectivas fiscales.

El MFMP de acuerdo con lo establecido en la ley 819 de 2003 forma parte del proyecto de presupuesto que deben presentar los municipios a los concejos realizando una proyección de la situación fiscal a 10 años teniendo en cuenta el comportamiento económico y particularmente el comportamiento histórico de las finanzas del municipio.

El presente documento se compone de tres capítulos. En el primero se analiza la completitud del MFMP de acuerdo con los parámetros que para tal fin establece la ley 819 de 2003. En el segundo se presentan las perspectivas fiscales para los cierres 2019 y 2020 con énfasis en los ingresos, los gastos, la deuda pública el resultado fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la ley 617 de 2000. El tercero contiene el análisis de los principales riesgos fiscales identificados en el MFMP 2020, en términos de acumulación de reservas presupuestales, vigencias futuras aprobadas, pasivos contingentes, situación del sector descentralizado, exenciones tributarias y ordenanzas promulgadas en la vigencia anterior. Finalmente se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones sobre el contenido y eventuales mejoras de futuros MFMP de la entidad; ello como parte de las labores de asistencia a la gestión financiera que realiza la DAF a las entidades territoriales.

I. COMPLETITUD Y CALIDAD DEL MARCO FISCAL 2020

De los componentes que conforman el MFMP el municipio de Arauca no presenta el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas del nivel municipal, adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 a los establecidos en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

El MFMP presenta de manera inicial un resumen respecto al comportamiento económico nacional y regional, sin embargo, se reitera que este tipo de contextos deben ser utilizados para explicar el comportamiento de las finanzas municipales y, a su vez, como sustento de los supuestos sobre los cuales se construyen las proyecciones presentadas en el Plan Financiero.

Por lo anterior y dadas las deficiencias metodológicas que presenta el MFMP, no permiten calificarlo como un documento de buena calidad. (Ver Tabla 1).

Tabla 1
Calidad de los Componentes del MFMP

Aspecto Evaluado	Inclusión	Observaciones Sobre Calidad de los Contenidos
Plan Financiero	SI	El comportamiento creciente de las proyecciones presentadas en el Plan Financiero para el periodo 2020-2029 no es consecuente con el comportamiento histórico de la mayoría de los rubros que componen el ingreso. Para 2019 y 2020 el Plan Financiero no incorpora los recursos del balance generados al cierre de la vigencia anterior y a partir de 2021 se proyecta que el resultado presupuestal será equilibrado supuesto que no es consecuente con el comportamiento histórico. Con excepción del servicio de la deuda, el MFMP no detalla los supuestos bajo los cuales se realizan las proyecciones de los gastos presentadas en el Plan Financiero.
Metas de Superávit Primario y Sostenibilidad de la Deuda Pública	SI	Si bien en el MFMP no se proyecta el recibo de desembolsos de crédito, no es coherente que en 2020 se presente un incremento del pago por concepto de intereses.
Acciones y Medidas para el Cumplimiento de Metas Fiscales	SI	El documento presenta una serie de objetivos a alcanzar con el fin de mantener una finanzas municipales que cumplan con las normas de disciplina fiscal. No se presenta un plan de acción y un cronograma de actividades con metas medibles que permitan alcanzar los objetivos presentados.
Informe de Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior	SI	El MFMP realiza un análisis vertical y horizontal de los resultados fiscales obtenidos al cierre de 2018 y a agosto de 2019, sin embargo, no se realiza un análisis respecto a las causas que generaron el comportamiento fiscal y financiero.
Estimación Costo Fiscal Exenciones Tributarias	SI	Se presenta el costo de las exoneraciones, exclusiones y descuentos por concepto de los impuestos predial e industria y comercio. El documento no presenta una proyección y análisis respecto al costo fiscal de las exenciones tributarias.
Estimación de Pasivos Contingentes	SI	El documento presenta el valor de las pretensiones de los procesos judiciales iniciados contra el Municipio, sin embargo, no presenta un análisis de la probabilidad de fallo de los procesos que permita establecer si los recursos proyectados en el Plan Financiero son suficientes para el pago de sentencias y conciliaciones.
Costo Fiscal de los Acuerdos Sancionados en Vigencia anterior	SI	De acuerdo con el MFMP durante la vigencia anterior no se expedieron Acuerdos Municipales que generan un costo fiscal adicional a los ya contemplados en anteriores planes financieros.
Análisis Situación Financiera de las Entidades del Sector Descentralizado	NO	

Fuente: DAF con base en MFMP Municipio Armenia 2020.

II. PROYECCIONES FISCALES

A. Ingresos

Sin perjuicio de las deficiencias en la información mencionadas en el aparte anterior y teniendo en cuenta que no fueron proyectados los recursos del balance a partir de la vigencia 2019, el municipio proyecta obtener al cierre de la vigencia 2020 ingresos por \$421.306 millones; con un crecimiento del 9% nominal respecto a 2019 como consecuencia de las mayores

transferencias y los mayores ingresos de capital ya que el Municipio espera recibir mayores recursos de cofinanciación del desahorro del FONPET.

Tabla 2

Ingresos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Ingresos Corrientes	366.301	379.095	409.996	8%	3%
Recaudo Propio	136.011	144.204	135.924	-6%	6%
Transferencias	230.290	234.892	274.072	17%	2%
Ingresos de Capital (2)	66.837	8.761	11.310	29%	-87%
Desembolsos de crédito	0	0	0	N/A	N/A
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	0	0	0	N/A	N/A
Recursos del balance	54.782	0	0	N/A	-100%
Otros Ingresos de Capital (*)	12.055	8.761	11.310	29%	-27%
TOTAL INGRESOS	433.138	387.856	421.306	9%	-10%

(*) Incluye recursos de cofinanciación, desahorro FONPET, excedentes financieros de empresas públicas y rendimientos financieros.

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

El municipio proyecta en el MFMP que para 2020 los ingresos tributarios crecerán 9% en términos nominales frente a 2019, como consecuencia principalmente de mayor recaudo por concepto del impuesto predial y de industria y comercio, compensando la reducción de otros como la contribución por valorización (Tabla 3).

Tabla 3

Ingresos Tributarios					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Predial Unificado	46.015	35.804	51.267	43%	-22%
Industria y Comercio	27.118	27.538	29.506	7%	2%
Estampillas	4.511	4.950	3.782	-24%	10%
Sobretasa a la Gasolina	13.937	15.115	15.313	1%	8%
Otros	24.373	43.326	27.608	-36%	78%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	115.953	126.732	127.476	1%	9%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

B. Gastos

Sin perjuicio que se desconocen los supuestos bajo los cuales se realizaron las proyecciones de los gastos, como consecuencia de los mayores gastos operativos de inversión, de funcionamiento y de los intereses, los gastos crecerán 11% y ascenderán a \$421.306 millones.

Los gastos operativos en sectores sociales mantendrán la mayor participación (75%) fundamentalmente por los compromisos en educación.¹

Tabla 4

Gastos sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
Funcionamiento	60.847	62.897	68.763	9%	3%
Inversión	303.978	295.954	332.302	12%	-3%
Servicio de la Deuda	25.856	19.553	20.241	4%	-24%
TOTAL GASTOS	390.681	378.404	421.306	11%	-3%

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

C. Deuda Pública

Al cierre de la vigencia 2018 el saldo de deuda pública continuó con su tendencia decreciente y fue de \$62.692 millones representados en 11 operaciones de crédito contratadas con la banca comercial interna, principalmente con los bancos Davivienda y Popular, cuyo servicio de la deuda se financia con el impuesto predial, la sobretasa a la gasolina y la contribución por valorización. Ninguno de los créditos tiene garantía de la Nación.

De acuerdo con el MFMP como consecuencia del comportamiento del recaudo del impuesto predial, de la contribución de valorización y el perfil de las amortizaciones, en 2019 el municipio realizó la restructuración de su deuda mejorando el perfil del crédito contratado con el Banco Davivienda al ser otorgado un año de gracia y una disminución de la tasa de DTF+2.7 a DTF+2.49, igualmente, fue comprada por parte de BBVA el crédito inicialmente contratado con Bancolombia obteniendo un año de gracia y una disminución de la tasa de IBR+3.98 a DTF+2.30; medidas que también se esperan aplicar en los créditos contratados con el Banco Popular y el Banco de Occidente.

Teniendo en cuenta lo anterior y dado que en el MFMP no se proyecta recibir desembolsos de crédito, no es coherente que el valor proyectado en el Plan Financiero por intereses se incremente entre 2019 y 2020.

En junio de 2019 la firma Fitch Ratings de Colombia subió la calificación de riesgo de largo plazo del municipio de BBB a A con perspectiva estable y la de corto plazo de F2 a F1, como consecuencia del cambio de metodología aplicada y por considerar que los ingresos de la entidad territorial son sólidos, pero con dificultades para su crecimiento dada la alta dependencia a las transferencias de la Nación; sus gastos si bien son controlados, presentan inflexibilidades dadas las destinaciones específicas establecidas por ley y su servicio de la deuda no presentará incrementos inesperados, pero presenta riesgos relacionados con el comportamiento del recaudo de la contribución de valorización y los acontecimientos jurídicos en que se han visto envueltos los proyectos financiados con dicha renta.

D. Resultado Fiscal

De acuerdo con las proyecciones del Plan Financiero el Municipio obtendrá resultados fiscales positivos, sin embargo en 2020 presentará una reducción del 40% como consecuencia del incremento de los gastos corrientes en mayor proporción que los ingresos corrientes. Por otro lado, a partir de la vigencia 2020 se proyectan resultados presupuestales equilibrados, asumiendo que no se generaran recursos del balance, supuesto que es muy fuerte teniendo en cuenta las limitaciones que tiene el Municipio para la generación de proyectos y la ejecución de los gastos de inversión.

¹ Armenia es un municipio certificado en el sector educación.

Tabla 5

Estimación Balance Fiscal sin SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	2018	2019 (provisional)	2020 (proyección)	Variación Nominal 2020/2019	Variación Nominal 2019/2018
INGRESOS	378.356	387.856	421.306	9%	3%
INGRESOS CORRIENTES	366.301	379.095	409.996	8%	3%
Tributarios	115.953	126.732	127.476	1%	9%
No tributarios	20.057	17.472	8.448	-52%	-13%
Transferencias	230.290	234.892	274.072	17%	2%
GASTOS	369.953	362.561	406.165	12%	-2%
GASTOS CORRIENTES	341.230	344.605	389.067	13%	1%
Funcionamiento	60.847	62.897	68.763	9%	3%
Intereses y comisiones	5.128	3.710	5.100	37%	-28%
Gastos operativos en sectores sociales (Inversión social)	275.255	277.997	315.204	13%	1%
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	25.070	34.491	20.929	-39%	38%
INGRESOS DE CAPITAL	12.055	8.761	11.310	29%	-27%
Regalías Esquema anterior al SGR	0	0	0	N/A	N/A
Otros	12.055	8.761	11.310	29%	-27%
GASTOS DE CAPITAL	28.723	17.956	17.098	-5%	-37%
Formación Bruta de Capital	28.723	17.956	17.098	-5%	-37%
DÉFICIT O AHORRO DE CAPITAL	-16.667	-9.196	-5.788	-37%	-45%
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL SIN SGR	8.403	25.295	15.141	-40%	201%

- Gastos de Funcionamiento incluye bonos pensionales, cuotas partes de bono pensional y aportes al fondo de contingencias

Fuente: DAF con base en el Plan Financiero MFMP

E. Límites de endeudamiento y balance primario

Teniendo en cuenta los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 y 819 de 2003 el MFMP presenta las proyecciones para el período 2020-2030 y establece que el Municipio mantiene su capacidad de endeudamiento y su sostenibilidad en el mediano plazo.

F. Límites de gasto Ley 617/00

De acuerdo con las proyecciones presentadas en el MFMP los indicadores de gasto de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000 se mantienen por debajo de los límites establecidos durante el período 2020-2030.

III. RIESGOS FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio no realiza ningún análisis respecto al comportamiento de las reservas presupuestales en el MFMP, igualmente, las proyecciones realizadas no consideran ni las reservas ni los recursos que se destinarán para su financiación.

B. Vigencias Futuras

De acuerdo con el cuadro que presenta el cálculo de la capacidad de endeudamiento, durante el período 2020-2029 el Municipio no tiene compromisos en vigencias futuras, sin embargo, de acuerdo con la información reportada en el FUT a diciembre de 2018 el Departamento tiene autorizaciones de vigencias futuras por \$144.733 millones destinadas principalmente a infraestructura urbana.

C. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El MFMP no presenta un análisis de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas municipales ni hace ningún comentario respecto a si es necesario adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero, teniendo en cuenta lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 respecto a la sostenibilidad financiera de las entidades descentralizadas del orden territorial.

De acuerdo a la información reportada a la CGR, si bien las entidades descentralizadas como la ESE Redsalud no presentan riesgos y en su mayoría al cierre de 2018 obtuvieron resultados fiscales positivos, el estado financiero de entidades como el Instituto de Deporte, las Empresas Públicas Municipales, AMABLE² y la Empresa de Desarrollo Urbano pueden afectar financieramente al municipio.

D. Pasivos Exigibles y Contingentes

El Municipio estima que las pretensiones de las demandas interpuestas en su contra ascienden a \$44.580 millones, representadas principalmente por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa.

Si bien en el Plan Financiero, el Municipio estima pagar anualmente en promedio por sentencias y conciliaciones \$2.200 millones anuales, el MFMP no presenta un análisis de la probabilidad de fallo de los procesos que permita establecer si dichos recursos proyectados en el Plan Financiero son suficientes.

E. Costo fiscal de los Proyectos de Acuerdo Sancionados en la Vigencia Anterior.

De acuerdo con el MFMP durante la vigencia anterior no se expidieron Acuerdos Municipales que generan un costo fiscal adicional a los ya contemplados en vigencias anteriores.

F. Estimación del Costo Fiscal de las Exenciones Tributarias.

De acuerdo con el MFMP las exenciones tributarias realizadas por el municipio durante 2018 ascendieron a \$5.985 millones como consecuencia de los beneficios otorgados a través del Acuerdo 017 de 2012 (Estatuto de Rentas Municipal) que concede exclusiones y descuentos por pronto pago en el caso de los impuestos predial y de industria y comercio. Sin embargo, el MFMP no presenta una proyección del valor de las exenciones para 2019-2029.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El MFMP 2020 del municipio de Armenia además de no tener un análisis de la situación financiera de las entidades descentralizada y su impacto en las finanzas municipales, establecido en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003, continúa presentando inconsistencias y falencias metodológicas que lo hacen un documento de baja calidad.

El MFMP debe profundizar en el análisis de las causas que generaron los resultados fiscales de la vigencia anterior y sus desviaciones frente a las metas fiscales trazadas; principalmente en materia de ejecución de ingresos, gastos, balance primario, endeudamiento, y venta de activos.

Si bien en las proyecciones se establece que al cierre de la vigencia 2019 el comportamiento de los ingresos será menor al obtenido en la vigencia 2018, el documento no explica los supuestos por los cuales se espera que en 2020 nuevamente se presente un crecimiento alcanzando el nivel de 2018.

² EICE AMABLE es la empresa encargada del Sistema Estratégico de Transporte Público del municipio de Armenia.

Si bien el municipio en 2019 realizó la reestructuración de algunos de sus créditos, espera continuar aplicando esta medida en 2020 y no proyecta recibir desembolsos de crédito, es necesario que ajuste sus proyecciones del servicio de la deuda para 2020.

El MFMP debe incluir un cronograma de ejecución de los planes de acción con metas y responsables, para facilitar la evaluación del cumplimiento de las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales.

Se reitera que frente a la estimación del costo de las exenciones tributarias es conveniente evaluar la pertinencia de robustecer este tipo de estimaciones aplicando la "Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia" elaborada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El MFMP concluye que las finanzas del Municipio tienen una perspectiva de cumplimiento de las normas de disciplina fiscal, sin embargo, es necesario que el Municipio profundice en el análisis de la tendencia y ejecución de sus reservas presupuestales y en el comportamiento de las contingencias que puedan sobrevenir como resultado de los procesos judiciales iniciados en su contra.